



UNION SYNDICALE DES MAGISTRATS

18 rue de la Grange Batelière 75009 Paris

Tél. : 01 43 54 21 26

Fax : 01 43 29 96 20

E-mail : contact@union-syndicale-magistrats.org

Site: www.union-syndicale-magistrats.org

Paris, le 22 mai 2017

Observations de l'USM au groupe de travail consacré à l'autonomie budgétaire de l'autorité judiciaire

L'Union Syndicale des Magistrats est le syndicat le plus représentatif des magistrats de l'ordre judiciaire (70,8% des voix aux élections professionnelles en 2016).

Elle s'interdit tout engagement politique et a pour objet d'assurer l'indépendance de la fonction judiciaire, garantie essentielle des droits et libertés du citoyen, de défendre les intérêts moraux et matériels des magistrats de l'ordre judiciaire et de contribuer au progrès du droit et des institutions judiciaires, afin de promouvoir une justice accessible, efficace et humaine.

Les constats d'une justice judiciaire « à bout de souffle », « en état d'urgence absolue », sont partagés par l'ensemble des professionnels qui la compose. Le précédent garde des Sceaux a largement communiqué sur les difficultés financières d'un ministère qui « n'a plus les moyens de payer ses factures ». Cette crise de l'institution judiciaire se reflète dans le montant du budget public alloué par habitant au système judiciaire. Ainsi, selon le classement de la CEPEJ, c'est une somme de 64 euros que la France consacre par habitant, à sa justice judiciaire. Si la tendance est à l'augmentation du budget dans les Etats européens, la France reste la dernière dans ce classement parmi les six Etats fondateurs de l'Union Européenne.

Ces difficultés ne sont pas partagées par les juridictions administratives. Aucune allusion dans le discours de rentrée solennelle du premier président de la Cour des comptes de janvier 2016, par exemple. Citons au contraire, les propos d'un président de tribunal administratif : « nous n'avons pas à nous plaindre du nombre actuel de magistrats car nous sommes au nombre de 30 pour un effectif théorique de 25 ». Ils sonnent presque comme une provocation face à la pénurie et à la gestion en mode dégradé que vivent les juridictions judiciaires depuis des années.

Monsieur le Premier Président LOUVEL, au cours de l'installation du groupe de travail, a rappelé que, si le budget des juridictions judiciaires a augmenté de 60 % de 2002 à 2016, celui des juridictions administratives a connu dans le même temps une progression de 109 %.

Au cours du séminaire organisé par la conférence des présidents des TGI le 18 mars 2016, sur le thème « indépendance et administration de la justice », le professeur Loïc CADIET a exposé que « l'asphyxie budgétaire » dont souffrent les juridictions était liée à « la culture de dépendance » du judiciaire vis à vis de l'exécutif et à la crainte d'un « gouvernement des juges ».

La problématique ne doit donc pas seulement être posée en termes d'accroissement des moyens budgétaires du ministère de la justice, mais également de garanties étendues afin d'assurer l'indépendance de la justice y compris dans ses aspects budgétaires.

Nous traiterons d'abord de l'organisation budgétaire souhaitable (I) pour aborder dans un second temps les incidences des évolutions nécessaires dans ce domaine, sur les organisations et sur l'administration de la justice judiciaire (II).

Dans notre première partie, partant des constats, nous formulerons des propositions qui ne sont pas exhaustives et qui s'inscrivent dans un processus d'évolution indispensable selon nous.

I – L'organisation budgétaire de la justice judiciaire : une indépendance à conquérir

La justice judiciaire est tributaire d'une gestion ministérielle, s'agissant de son budget.

Si l'on compare avec la justice administrative, cette dernière bénéficie d'une indépendance budgétaire marquée par la négociation directe du budget des juridictions de cet ordre par le vice-président du Conseil d'État auprès du ministre des finances. Son rôle de gestionnaire s'est imposé avec la loi du 6 janvier 1986 qui a fixé les règles garantissant l'indépendance des membres des tribunaux administratifs, renforcé ensuite par la loi de programme du 6 janvier 1995, la loi d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002 et la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001.

Cette dernière loi a regroupé les crédits des juridictions administratives dans un programme 165 comptant également ceux des juridictions financières et des autorités administratives indépendantes, au sein d'une mission « *conseil et contrôle de l'État* » rattachée au Premier ministre. Le vice-président du Conseil d'État est le responsable de ce programme. Le secrétaire général du Conseil d'État est chargé de présenter et de négocier au ministère le budget de l'ensemble de la juridiction administrative. Le Conseil d'État arrête ensuite le budget de fonctionnement de chaque tribunal administratif ou cour administrative d'appel, sur proposition du président de la juridiction concernée (article R 222-11 du Code des Juridictions Administratives).

Citons les déclarations du Premier ministre lors de l'audience solennelle de la Cour des comptes du mois de janvier 2005 : « *Le régime financier spécifique applicable à ces programmes sera fixé par une lettre que j'adresserai aux responsables de chacun d'entre eux, ainsi qu'aux ministres concernés, et ce régime dérogera au droit commun. Il témoignera de l'autonomie de discussion dont doivent bénéficier ces institutions dans leur relation avec le ministère des finances. Il témoignera également de conditions favorables à une gestion sereine en cours d'exercice. La Cour des comptes, comme le Conseil d'État, bénéficiera d'une exonération de mise en réserve et les programmes concernés feront, dans leur ensemble, l'objet de dispositions spécifiques en matière de gestion budgétaire. Que tous voient dans cette décision la volonté du Président de la République et du gouvernement de faire de leur indépendance un élément fondamental du bon fonctionnement de la République* ».

L'autorité judiciaire bénéficie d'une indépendance constitutionnellement reconnue par l'article 64. Elle est la seule parmi les ordres de justice à être un pouvoir constitué.

Ce sont des décisions du Conseil constitutionnel (22 juillet 1980 et 23 janvier 1987) qui ont reconnu l'indépendance de la juridiction administrative et sa réserve de compétence. Cette indépendance est un principe à valeur constitutionnelle de nature jurisprudentielle qui n'a jusqu'ici jamais été consacré dans un texte fondamental.

L'indépendance reconnue à la justice judiciaire ne se limite pas à la seule décision juridictionnelle. Elle doit se traduire également non seulement dans les modes de nomination des magistrats, mais aussi dans l'administration de la justice, s'agissant notamment de la place de l'exécutif dans cette gestion ainsi que dans les moyens budgétaires alloués.

L'USM considère qu'une réforme de grande ampleur doit intervenir, le CSM se voyant reconnaître tous les attributs d'un Conseil de justice tels que préconisés par les travaux menés par le Conseil de l'Europe.

Nous pensons, en effet, qu'il convient de confier au CSM, devenu Conseil de justice, les missions dévolues actuellement au ministre de la justice : qu'il s'agisse de la gestion RH des magistrats et des personnels des services judiciaires (recrutement, formation, évolution de carrière, inspection), du budget dans tous ses aspects (masse salariale, immobilier, informatique et toutes les fonctions support, environnement judiciaire : MARC, AJ, etc. ...). Une telle réforme doit s'inscrire dans un processus tendant à émanciper l'autorité judiciaire du joug de l'exécutif.

Dans son discours prononcé en ouverture du CADEJ 2015-2016, le premier président de la Cour de cassation a réaffirmé l'impérieuse nécessité de renforcer le Conseil supérieur de la magistrature et de faire en sorte que la Justice ne soit plus traitée comme une administration ordinaire, comme une justice-service public : « *La Justice a besoin de permanence dans la planification de ses besoins et de ses moyens. Ne faut-il pas songer enfin à une gestion qui soit soustraite aux aléas des changements de politiques ministérielles et confiée à un organe qui n'en soit pas dépendant ?* ».

Dans une interview donnée au journal *Le Point*, le 6 avril 2016, à la question du journaliste ainsi formulée : « *Reste pour la justice à conquérir son autonomie budgétaire, dont dépendent le quotidien des procédures et la vie de millions de justiciables...* », le premier président de la Cour de cassation a répondu :

« En effet, c'est indispensable pour qu'elle puisse planifier ses besoins en moyens matériels et en personnel. Mais cela suppose de soustraire le budget des cours et des tribunaux aux aléas de la gestion ministérielle. Il ne vous a pas échappé que, pendant quelques années, on a cessé de recruter des magistrats en nombre suffisant et que tout d'un coup on en recrute massivement pour rattraper ce retard. Nous avons aujourd'hui la promotion la plus importante depuis la création de l'École Nationale de la Magistrature ! Cela montre à quel point les ressources judiciaires sont connectées aux variations des priorités ministérielles... Un « Conseil de justice » qui échapperait à ces aléas pourrait planifier de façon plus cohérente la programmation des ressources. Pour en arriver là, il faudrait élargir les attributions de l'actuel Conseil supérieur de la magistrature (CSM) qui n'a actuellement aucune compétence en matière de gestion de la justice et de direction de la formation des juges. La Constitution de 1946 prévoyait déjà que tous les juges seraient nommés sur présentation du CSM et que celui-ci devait administrer les tribunaux. Cela n'a jamais été mis en œuvre... ».

Les travaux menés depuis plus de vingt ans par le Conseil de l'Europe, tels qu'ils ressortent des avis du Conseil Consultatif des juges européens (CCJE), organe consultatif du Conseil de l'Europe, ou de la Charte européenne sur le statut des juges, recommandent la constitution d'un Conseil de justice pour garantir l'indépendance judiciaire, Conseil dont la composition doit elle-même garantir l'indépendance de cet organe. Il doit également disposer, dans la transparence, d'attributions étendues notamment pour la nomination et la formation des juges, la déontologie et la responsabilité, le financement et le fonctionnement de la justice.

Ainsi, l'avis n°10 du CCJE paragraphe 40 de la recommandation préconise l'attribution au Conseil de justice de compétences, d'une part, pour la négociation et l'administration du budget de la justice, et, d'autre part, pour l'administration et la gestion des tribunaux en vue d'améliorer la qualité de la justice.

La Charte européenne sur le statut des juges recommande que les juges puissent être associés par leurs représentants à la détermination des moyens et à leur affectation au plan national et local.

L'USM demande un alignement sur les standards européens.

Citons quelques exemples de pays qui ont confié à un Conseil supérieur de larges compétences dans l'administration de la justice :

- Le Conseil émet des recommandations et des avis sur le statut des magistrats, mais également en matière de budget, de fonctionnement et de répartition des moyens (Italie, cantons suisses de Genève et du Tessin) ;
- Le Conseil prépare la demande budgétaire et la soumet au ministère (Bulgarie, Danemark) ;
- Le Conseil négocie la ressource budgétaire avec le ministère (Danemark, Pays Bas) ;
- Le Conseil reçoit des attributions dans la distribution des ressources et le contrôle de leur emploi (Bulgarie, Suède).

Le Conseil de justice français se verrait confier les prérogatives les plus étendues dans tous les domaines du recrutement, de la formation, de la gestion RH de la magistrature et des personnels de greffe, y compris le régime disciplinaire, l'inspection y étant rattachée. Il aurait également les attributions les plus larges s'agissant de la négociation de la ressource budgétaire et ensuite de sa répartition.

Jusqu'ici la France ne s'est pas inscrite dans une approche que l'on peut qualifier de « *décentralisée* », pour reprendre la terminologie employée par Hélène PAULIAT dans un article paru dans la revue française d'administration publique de l'ENA en 2008 (« *Le modèle français d'administration de la justice : distinctions et convergences entre justice judiciaire et justice administrative* »).

Le Conseil supérieur de la magistrature ne gère pas directement le corps judiciaire, n'a pas la maîtrise de la formation des magistrats et n'a aucune attribution dans le domaine de l'administration de la justice.

En France, le Conseil supérieur a été réformé par touches successives. Cette réforme doit donc se poursuivre sous ces derniers aspects, selon les recommandations et dans l'esprit préconisé par les standards européens.

La transformation de l'actuel CSM en Conseil de Justice doté de larges pouvoirs, en matière de gestion du corps et des juridictions, se heurte cependant, d'une part, à de fortes résistances politiques qui ont eu l'occasion de s'exprimer récemment encore à l'Assemblée Nationale lors des débats préalables au vote du projet de réforme constitutionnelle du CSM le mardi 26 avril 2016, et, d'autre part, aux échecs jusqu'ici d'une tentative de révision du mode de nomination des magistrats du parquet.

C'est la raison pour laquelle l'USM demande qu'à tout le moins la Justice judiciaire cesse de constituer un programme au sein de la mission "Justice" et devienne une mission distincte.

Depuis la LOLF, la mission Justice comporte six programmes, dont trois programmes concourant respectivement à l'organisation et au fonctionnement des juridictions, à l'administration pénitentiaire et à la protection judiciaire de la jeunesse. Le programme 166 Justice judiciaire recouvre l'ensemble du budget pour toutes les juridictions.

L'USM demande que, dans un premier temps, la justice judiciaire devienne une mission distincte, comme cela est le cas pour les juridictions administratives et financières (Mission « *Conseil et contrôle de l'État* »), qui ont acquis cette autonomie budgétaire afin de voir consacrer leur indépendance « *élément fondamental du bon fonctionnement de la République* », comme cité ci-dessus.

L'indépendance de la Justice judiciaire, reconnue par la Constitution, passe nécessairement par cette même autonomie pour le budget de ses juridictions y compris pour les programmes immobiliers, informatiques les concernant, et de façon plus générale pour les fonctions support. Il en va même pour les programmes « *aide juridictionnelle* », « *accès au droit* », « *modes alternatifs de règlement des litiges* » et « *aides aux victimes* ». En effet, s'agissant d'une autorité régaliennne, ce budget doit être différencié de ceux qui sont consacrés aux administrations pénitentiaire et de protection judiciaire de la jeunesse.

La comparaison sur les six dernières années montre que, sauf en 2014, c'est le budget de l'administration pénitentiaire qui occupe la place prépondérante au sein de l'ensemble de la mission Justice, la part de la justice judiciaire dans le budget du ministère étant passée de 44 à 38 %.

Le ministre de la Justice conserverait la responsabilité de l'élaboration et de la mise en œuvre du budget des juridictions, avec le directeur des services judiciaires en qualité de directeur de programme. Mais il appartiendrait désormais au Conseil supérieur de la magistrature de donner un avis sur ce projet de budget. Cet avis devrait être joint à la présentation par le directeur des services judiciaires du projet annuel de performance dans le cadre du projet de budget. Cette première réforme irait dans le sens d'une indépendance de la justice judiciaire, qui se verrait reconnaître un budget sanctuarisé, à l'instar de ce qui est déjà reconnu depuis plusieurs années aux juridictions administratives et financières.

Le Conseil Consultatif des juges européens (CCJE) considère que le vote du budget de la justice par le Parlement doit comporter une procédure tenant compte de l'avis de l'autorité judiciaire (avis n° 2 du 23 novembre 2001 point n° 10).

La première étape passe donc par un rôle de recommandation et d'avis en matière de budget reconnu au CSM.

Actuellement il peut donner des avis s'il en est requis bien qu'en pratique il l'ait déjà fait de sa propre initiative mais jamais encore dans le domaine des moyens et du budget de la justice judiciaire.

Il faut examiner maintenant les incidences de ces évolutions sur les organisations et sur l'administration de la justice judiciaire.

II – Les effets d'une reconnaissance de l'autonomie budgétaire

S'agissant de la création d'une mission « *justice judiciaire* », le projet de budget devrait être présenté au CSM avant son adoption en conseil des ministres. L'avis du CSM, annexé à ce projet, serait communiqué à l'exécutif et au Parlement. Cela implique que des moyens devraient être accordés de façon pérenne au Conseil, notamment en personnels pour remplir ces nouvelles attributions. Des échanges réguliers entre le ministère de la Justice et le CSM devraient être prévus à la fois pour préparer l'élaboration de cet avis mais aussi au cours de l'exécution de ce budget. Enfin, à l'occasion de cet avis et du dialogue qui en résultera, les indicateurs de performance devraient pouvoir être élaborés en concertation entre la DSJ et le CSM.

Dans une perspective où le Conseil se verrait reconnaître des prérogatives exclusives en matière budgétaire, l'USM considère que cela aurait des incidences y compris sur la gestion RH. C'est pourquoi au moins une grande partie des missions de la DSJ devrait être transférées au Conseil. Cela impliquerait également que le Secrétariat Général ne conserverait pas ses attributions récemment renforcées de synthèse et de coordination dans le domaine budgétaire des services judiciaires.

L'unité du corps rend indispensable l'attribution au Conseil de compétences nouvelles en matière budgétaire tant pour les magistrats du siège que du parquet, contrairement à certaines propositions telles celle du club des juristes dans leurs travaux intitulés « *Pour une administration au service de la justice* ». Bien entendu les mêmes règles de nomination devront intervenir pour les membres du ministère public que pour les juges.

La gestion au niveau local en dyarchie ne doit pas être remise en cause. Récemment le rapport d'inspection établi conjointement par l'IGJ et l'IGF relatif aux dépenses de fonctionnement courant des juridictions a d'ailleurs souligné que dans les juridictions visitées cette dyarchie ne posait aucun problème.

La discussion de la ressource budgétaire par un Conseil de justice doté des moyens adaptés doit s'accompagner ensuite de prérogatives pour déterminer le budget de fonctionnement de chaque juridiction, à l'instar du fonctionnement prévu pour les juridictions administratives. Le dialogue de gestion aurait lieu entre le Conseil et les chefs de cour, ordonnateurs secondaires. Il serait opportun que chaque cour soit un bureau opérationnel de programme.

La mise en œuvre de la ressource budgétaire et les personnels affectés dans la juridiction continueraient d'intervenir en contrepartie d'objectifs à atteindre, compte tenu de la charge de travail et en fonction d'indicateurs. Mais ces objectifs et indicateurs seraient déterminés non plus par l'exécutif, comme cela est le cas actuellement, mais de façon plus concertée entre le Conseil et les responsables des juridictions. De façon générale, cette autonomie dans l'organisation budgétaire doit s'accompagner d'une plus grande implication des cours et tribunaux dans la gestion de leur budget. La mise en œuvre de la LOLF en France a abouti à la détermination d'objectifs, de résultats et d'indicateurs de performance élaborée de façon purement unilatérale par l'administration centrale sans concertation avec les magistrats. A cet égard les bilans des dialogues de gestion entre la DSJ et les BOP sont médiocres. Les inspections de la Justice et des Finances dans leur rapport de janvier 2017 ont relevé un manque d'efficacité de ces dialogues en matière budgétaire, faute de dimension stratégique, associant insuffisamment performance, ressources humaines, projets et budgets. Elles préconisent une répartition des crédits plus transparente entre les BOP et une refonte des dialogues de gestion pour renforcer leur efficacité, leur transparence et leur dimension stratégique.

L'attribution à un Conseil de justice d'un ensemble étendu de prérogatives, s'agissant de la gestion du corps des magistrats et des personnels de greffe et de l'administration de la justice, est une garantie en faveur de l'indépendance de l'autorité judiciaire. Ce Conseil serait composé notamment de membres extérieurs aux magistrats. Cet organe serait donc parfaitement distinct d'une juridiction suprême, la Cour de cassation ne pouvant pas se voir confier les attributions du Conseil d'Etat. En effet, le modèle d'administration des juridictions administratives n'est pas transposable, la justice judiciaire ne pouvant pas être « *autogérée* » par sa juridiction suprême.

Citons pour conclure Monique CASTILLO, professeure à l'université de Paris-Est, en préface d'un ouvrage (« *Où va la Fonction Publique* ») :

« Il faut de nouvelles manières de penser, des visions inventives et des mobilisations personnalisées pour que le Corps commun de la République vive les changements comme des renaissances plutôt que comme de mornes résignations à l'interminable et laborieuse « modernisation » de l'État ».